

## ARTIGO

**A EMERGÊNCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR****Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt****RESUMO**

Este artigo busca (re)construir a idéia da emergência do Direito à Alimentação Escolar. Sabe-se que no Brasil a alimentação escolar se tornou uma das mais antigas políticas de Estado, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e as suas características têm relação com a forma como esse Programa foi se constituindo e com a percepção histórica de um serviço de assistência aos estudantes vulneráveis à desnutrição. No entanto, acreditamos que hoje responde à efetivação de um direito. Por outro lado, é verdade que o programa funciona somente na rede escolar pública e não para toda a população que está na escola. O ideal de política alimentar seria que todas as escolas, públicas e privadas, oferecessem este atendimento como forma de ampliar o espectro educativo dos estudantes. Mesmo assim, devemos lembrar que a rede pública acolhe 85% da população que frequenta a escola no nível fundamental.

**PALAVRAS-CHAVE**

Alimentação escolar; Direito à alimentação escolar; Direito à educação; Merenda escolar

**THE EMERGENCE OF THE RIGHT TO SCHOOL FOODSERVICE****ABSTRACT**

*This paper is dedicated to (re) construct the idea of the emergency of the Right to School Foodservice. We know that in Brazil the is became one of the oldest policy of State, with the National School Foodservice Program (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) and its characteristics they have relation with the form as this was if constituting and with the historical perception of a service of assistance to the vulnerable students to the hungry and malnutrition. However, we believe that today it take effect like a Right. On the other hand, it is truth that the program only functions in the public school net and it does not for all the scholar population. The ideal of alimentary policy would be that all the public and private schools, offered this attendance as form to extend the educative specter of the students. Exactly thus, we must remember the public net receives 85% of the population of this age band that frequents the public school in the "fundamental" level.*

**KEYWORDS**

*School foodservice; School foodservice righ*

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre a existência de programas de alimentação dentro das escolas tem sido sempre intensa. Por um lado estão os que acreditam que não é papel da escola o dever de oferecer alimentação aos estudantes. Por outro lado estão os que acreditam que a alimentação não é um serviço ou benefício de simples assistência e sim a resposta a um direito que está em emergência.

Esta discussão, de modo velado ou explícito, está presente nas discussões entre educadores. Neste sentido, suscitou atenção especial a leitura da matéria publicada no informativo eletrônico *Jornal da Educação*, sob o título de: “Direitos na educação – Alimentação nas escolas públicas”. Vejamos um trecho da matéria:

“Muitos sistemas públicos de ensino, especialmente os mantenedores de escolas de educação infantil e fundamental, fornecem alimentação para os alunos matriculados. Esse benefício representa um adicional aos serviços de ensino, contudo não é obrigatório. O que a Constituição Federal exige é o ensino gratuito. O fato de ser dado lanches ou almoço durante um longo período não representa um direito adquirido pelo aluno” (JORNAL DA EDUCAÇÃO, IPAE, 1995)

Ressalvamos que o texto está direcionada aos gestores e educadores das escolas de ensino privado, nas quais, realmente, o amparo legal ainda não chegou. De todo modo, essa concepção fez com que retomássemos o assunto da alimentação escolar e o analisássemos com o objetivo de promover uma discussão e um entendimento mais amplo.

Desse modo, este artigo busca (re)construir a idéia da emergência do Direito à Alimentação Escolar. No Brasil, a alimentação escolar se tornou uma das mais antigas políticas de Estado, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e as suas características têm relação com a forma como esse Programa foi se constituindo e com a percepção histórica de um serviço de assistência aos estudantes vulneráveis à desnutrição. No entanto, acreditamos que hoje responde à efetivação de um direito.

Por outro lado, é verdade que o programa funciona somente na rede escolar pública e não para toda a população que está na escola. O ideal de política alimentar seria que todas as escolas, públicas e privadas, oferecessem este atendimento como forma de ampliar o espectro educativo dos estudantes. Mesmo assim, devemos lembrar que a rede pública acolhe 85% da população que frequenta a escola no nível fundamental.

O PNAE é reconhecido como o maior programa de alimentação do mundo, tanto em volume de recursos como em número de estudantes atendidos. O programa abrange o universo dos estudantes das escolas públicas do ensino fundamental, inclusive escolas indígenas, assim como dos alunos da educação infantil (creches e pré-escolas, públicas e privadas filantrópicas).

Na atualidade, o dispositivo legal que fundamenta o programa está na Constituição Federal de 1988, artigo 208, inciso VII. Nesse item está descrito o caráter suplementar do programa, quando determina que um dos deveres do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é a garantia de “atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Nesse preceito podemos reconhecer um instrumento para efetivar o princípio de garantia de permanência no ensino fundamental. De outra parte, a oferta de merenda na educação infantil, através do PNAE, estende a essa etapa da Educação Básica a mesma garantia, fortalecendo o dever do Poder Público de garantia de “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 208, IV).

O PNAE é conhecido popularmente como “programa de merenda” e iniciou em 1955. Seus objetivos principais são: atender 15% das necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula; contribuir para o rendimento escolar dos estudantes; contribuir para a diminuição da evasão escolar; formar hábitos alimentares saudáveis.

Em termos de gestão, O Programa é avançado e trabalha de forma descentralizada entre estados e municípios; exige, em cada núcleo gestor, a existência de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) com participação da sociedade civil e da comunidade escolar. O programa federal envolve o repasse R\$ 0,22 *per capita* (por dia), levando em conta a matrícula dos educandos do ensino fundamental e da educação infantil. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44/dia. Os recursos federais destinam-se, exclusivamente, à compra de alimentos pelas secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

## **O CAMINHO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

A elaboração aqui realizada está baseada, em termos de entendimento geral, no pensamento de Norberto Bobbio, que em seus diferentes trabalhos trata do assunto dos direitos humanos e de cidadania. A idéia é tecer relações que descortinem a emergência do direito à alimentação escolar.

Este autor sustenta a tese dos direitos naturais como direitos históricos que nasceram no início da era moderna e se tornaram indicadores de progresso humano. Assim, pode-se dizer que os direitos vieram em gerações e que atualmente a fase de desenvolvimento da teoria e da prática dos direitos se caracteriza pela proliferação dos direitos sociais. Faz-se referência, principalmente, aos direitos afirmados no ordenamento jurídico e que compreendem reconhecimento e proteção.

Sendo eles históricos, podem ser identificados pelo período do seu surgimento. Os direitos civis e políticos são, portanto, de primeira geração. Nasceram das doutrinas jusnaturalistas, “fundadas na existência de direitos naturais, pertencentes ao homem enquanto tal, independente a qualquer consideração histórica” (BOBBIO, 1992, p. 49). Nessa fase, século XVIII e XIX em sociedades européias, as exigências fundamentais eram as de ampliar os espaços de liberdade dos indivíduos, tratava-se da exigência de colocar limites aos poderes opressivos, como os das Igrejas e dos governantes. Ou como explica Marchand (2005), foi necessário, primeiro, conquistar o direito de ter direitos, ao mesmo tempo em que ia sendo substituída a concepção de súdito pela de cidadão.

A segunda geração está composta pelos direitos sociais. São resultado das transformações de muitas sociedades que avançaram no sentido da universalização e no sentido da multiplicação dos direitos de cidadania. Para Bobbio (1992) os três direitos sociais fundamentais são: o trabalho, a instrução e a saúde.

Na interpretação de Marchand (2005), foi sendo constituído, neste passo, um Estado democrático, no qual os direitos civis pudessem ser garantidos. Assim, os direitos sociais são fruto das transformações sociais, políticas e econômicas que conduzem à demanda e afirmação desses direitos de acordo com as necessidades da população. Entendida aqui a democracia como a forma de governo do Estado moderno, que abriga cidadãos, os quais se constituem a partir do momento que há direitos fundamentais garantidos e assegurados.

Por outro lado, o reconhecimento dos direitos sociais é a resposta positiva que a sociedade moderna dá aos grandes problemas humanos que surgiram ao longo da história. Eis o caso do direito à educação, que teve seu nascimento, desenvolvimento e afirmação após a Declaração dos Direitos do Homem (1948) e/ou quando é agregado ao ordenamento jurídico dos estados liberais (BOBBIO, 1992, p. 49).

Esses direitos de cidadania são reconhecidos quando declarados no arcabouço legal de caráter nacional, momento este indispensável para sua garantia e efetividade; este conjunto indica: os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação dos cidadãos, e tudo isto tem reflexo no cotidiano das pessoas, mesmo que elas não tenham consciência do fato e do que isto representa nas suas vidas (CURY, 2002, p.246).

O direito à educação faz parte da maioria das constituições das nações, embora esse direito não tenha sido “posto no estado de natureza [...], e que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar” (BOBBIO, 1992, p. 75)

O surgimento dos direitos de terceira e até os de quarta geração dão-se após a conquista dos direitos sociais. Eles, do mesmo modo como os outros direitos, “nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, 1992, p.6).

Fazendo outro tipo de análise, podemos conjecturar que antes de um direito se constituir como tal ele é posicionado como uma “exigência” e, como tal, se ampara em princípios que posteriormente o sustentarão e o confirmarão como “Direito”, ou seja, direito em linguagem normativa. No caso do direito à educação esse princípio maior é o da igualdade social (BOBBIO, 1992).

Bobbio lembra que os direitos de terceira e quarta geração foram inseridos na literatura por Jean Riveira, incluindo os direitos à comunicação, à solidariedade, ao desenvolvimento, à paz internacional e a um meio ambiente protegido. Lembra ainda, que por este raciocínio, os direitos de terceira e quarta geração estariam endereçados aos grupos humanos como a família, o povo a nação e a própria humanidade. Atualmente há uma proliferação de direitos de quarta geração, que ainda não conseguiram ser reconhecidos e que estão em estado de “exigências”. (BOBBIO, 1992)

Pode-se reconhecer, seguindo essa linha, que a partir do direito social à educação foram/vão sendo especificados direitos como à educação infantil, ao ensino fundamental, ao

ensino médio e à educação superior ou, no caso aqui examinado, o direito à alimentação escolar. Esses novos direitos podem ser adjetivados, então, como de terceira geração.

A emergência de cada um desses direitos possui uma história e um momento. No entanto, seu surgimento e proclamação não são garantia de efetivação. Essa é tarefa reservada ao Estado, ao positivá-los, e aos cidadãos, de exigí-los.

Há, entretanto, outros fatores que envolvem o desenvolvimento dos direitos e sua naturalização. Para Bobbio:

(...) a relação entre o nascimento e crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico (...) Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos (BOBBIO1992, p. 76).

O direito à educação, na sociedade brasileira, é um direito social reconhecido e consta na legislação, sendo-lhe designada como finalidade a de promover o desenvolvimento e a formação dos cidadãos. O direito à alimentação adequada, por outro lado, está ligado à vida, à própria existência do cidadão, é praticamente um direito natural. No entanto, não consta no ordenamento jurídico do Brasil, embora recorrentemente reivindicado. Na convergência desses dois direitos, o da educação e o da alimentação, é que se constitui o direito à alimentação escolar. Este nexos histórico é traçado mediante o conhecido Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em artigo intitulado “O Pão do Direito à Educação”, Monteiro (2003), desenvolve a idéia do direito à educação como direito prioritário, o qual não é um direito a uma educação qualquer, e sim, o direito a uma educação com qualidade de “direito do homem”.

(...) O “direito à educação” é um direito do homem, isto é, tem uma significação ética. A ética do direito à educação é uma ética do interesse superior do educando, que não pode ser tratado e instrumentalizado como “objecto” de educação, mas deve ser considerado e respeitado sempre como “sujeito” do seu direito à educação. O direito à educação não é um direito dos pais sobre os filhos, nem do Estado sobre os cidadãos. É um direito dos filhos e dos cidadãos às responsabilidades dos pais e do Estado para com o seu direito à educação. (...) É, por definição, direito a uma bem determinada qualidade de educação, a uma educação com qualidade ético-jurídica de direito do ser humano, isto é, cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo o conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação (MONTEIRO, 2003 p. 786).

Nessa abordagem encontramos elementos que demonstram a dimensão social do direito à educação e a consideração dos princípios que lhe dão garantia. Cabe mencionar que princípios da educação, enunciados na legislação educacional brasileira, tais como os de obrigatoriedade, gratuidade, igualdade de condições de acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade do ensino, formam a orientação geral que permeia a garantia do direito à educação de qualidade no país.

Não menos importante, está a exigência da disseminação e da universalização da educação escolar de qualidade. Universal no sentido mais amplo possível, considerando todos os cidadãos. Entendendo-se por qualidade todas as condições estruturais que garantam aos professores e aos alunos o desenvolvimento de saberes que multipliquem as possibilidades do avanço da sociedade igualitária e humanizada.

No que diz respeito ao “direito alimentar”, este é, ainda, uma “exigência” em desenvolvimento, isto porque ele ainda não consta na Constituição Brasileira, embora, em estados como o Rio Grande do Sul, ele já tenha sido afirmado como direito. O Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pela ONU, em 1966, reconhece a importância da alimentação adequada como um direito básico. Para Valente (2002 p.37), o direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos de acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender a necessidades nutricionais básicas para manutenção da saúde. Faz parte do “direito” à alimentação ter informações corretas sobre o conteúdo dos alimentos, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que promovam a saúde e reduzam o número de doenças ocasionadas por uma alimentação inadequada.

Ainda segundo o mesmo autor, vários fatores intervêm na discussão do surgimento deste direito. O primeiro tem relação com as práticas agropecuárias, existindo um distanciamento e falta de informações, o que ocorre, entre outros fatores, pela perda de controle dos seres humanos sobre o processo de produção, seleção, preparo e consumo dos alimentos. Em segundo lugar, encontra-se a distribuição desigual da produção de alimentos, visto que na década de 1990 a produção mundial de alimentos já era suficiente para cobrir as necessidades mundiais e, no entanto, um quinto da população humana ainda sofria com a falta de alimentos.

No Brasil convive-se com doenças inteiramente associadas à fome, à desnutrição e aquelas ligadas a hábitos alimentares inadequados que afetam não somente camadas pobres da sociedade e, sim, vastos segmentos da população, que não estão imunes às distorções impostas pelas mudanças do modelo de desenvolvimento econômico dominante (VALENTE, 2002, p. 39).

A superação desta problemática é complexa e requer um conjunto de medidas estruturais de governos e do Estado. Para tanto, não bastam programas assistenciais focados em parcelas da sociedade e, sim, a implementação de políticas públicas que conjuguem ações intersetoriais e multipliquem esforços.

No caso do Programa de Alimentação Escolar, podem-se identificar estratégias de superação apenas parciais desses problemas; seja pelo pouco tempo que as crianças passam nas escolas, seja pelo fato de estar se lidando com a parte da sociedade que está em idade escolar e frequenta a escola pública. Outro fator é o compromisso que o Programa tem com o suprimento de somente 15% das necessidades nutricionais do estudante, o que, colocado em outros termos, significa que se propõe a suprir somente a “fome do período de permanência na escola”. Esta fome expressa a sensação de falta de alimento no dia ou no período. Este tipo de fome, mesmo em pessoas não desnutridas, promove quedas bruscas de níveis de glicose no sangue, ou seja, produz estados de irritação, mal-estar e desânimo e, no caso dos escolares, falta de concentração para as atividades escolares.

A utilização de multimisturas e a suplementação de nutrientes no cardápio escolar são algumas formas de minimizar o *déficit* nutricional nas escolas, no entanto, se os *déficits* são oriundos dos 85% restantes de necessidades nutricionais, sob responsabilidade da família, haverá sempre uma desvantagem que o Programa não conseguirá suprir.

No entanto, mesmo diante de tantas dificuldades, vemos surgir o Direito à Alimentação Escolar, impregnado pelo sentido forte do direito à educação, noção utilizado por Bobbio (1992), sustentado pelo direito à saúde e ao emergente direito alimentar. Este é um novo paradigma, profícuo para ser discutido na sociedade. O direito à alimentação escolar é reconhecido constitucionalmente, é efetivado pela sua existência transfiguradora da escola, e pela exigência de recriação de identidade dos trabalhadores da educação (incluímos neste raciocínio explicitamente: as nutricionistas e as merendeiras).



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Resumindo, verifica-se que o Programa de Alimentação Escolar é um Programa constitucionalmente delineado. Como tal ele serve para a efetivação de um direito social de terceira geração. De fato, os instrumentos jurídicos constituem apenas parte de um processo complexo, que envolve diferentes etapas até a concretização desta política pública. Isto por que possui características particulares, desde a formação e planejamento, à execução e avaliação.

Muito se avançou se olharmos para trás, muitas instituições e pessoas passaram, muitas verdades caíram, no entanto, ainda a presença da alimentação dos estudantes não é um ponto pacífico. Reconhecemos os avanços que a descentralização trouxe para a gestão do programa, assim como que, de forma receptiva ou impositiva, o programa se tornou central nas redes estaduais e municipais de ensino. O volume regular de recursos fez com que ele funcionasse sem trazer muito questionamento. Sua desativação não é cogitada em nenhuma instância, porém o longo caminho a percorrer é o inverso. Vai do público alvo, o estudante, para cima. Entende-se que os alunos e os pais dos alunos não percebem ainda, na sua grande maioria, o direito à alimentação escolar emergente. Talvez seja este o motivo para a oscilante qualidade de alimentação oferecida de região a região e de município a município; isto significa que há muito a ser verificado em relação à efetividade do programa junto à comunidade escolar.

Seria muito interessante rever os objetivos do Programa, assim como verificar, de modo sistemático, as práticas de implementação da política, ou seja, de que modo e em que medida os agentes da política reinterpretem diretrizes e procedimentos previamente concebidos. O cotidiano escolar é sempre atravessado pelo horário da “merenda”; um movimento peculiar cerca o vai-e-vem de pessoas, utensílios e alimentos. Quisemos acentuar, neste texto, outros movimentos, o da política de alimentação escolar, e o de concepções que lhe são subjacentes.

**REFERÊNCIAS**

BITTENCOURT, J. M. V. **Efetividade Social do Programa de Dinheiro Direto na Escola e de Programa Nacional de Alimentação Escolar em Municípios e Escolas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: NEPGE/FACED/UFRGS, 2004 (trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão da Educação, digitado).

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil** (atualizada até a Emenda Constitucional nº 27/2000).

\_\_\_\_\_. Leis, Decretos. Lei. Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: MEC, 2005.

CURY, C. R. J. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul.2002. p. 245-262.

JORNAL DA EDUCAÇÃO – Ano 11 - nº 2848 - 01 de set. 2006 ISSN 0104-9895. Rio de Janeiro. Direitos na educação – Alimentação nas escolas públicas. Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Disponível em <[http:// www.ipae.com.br](http://www.ipae.com.br)> Acesso em: 03 set. 2006.

MARCHAND, P. S. **A Declaração do Direito ao Ensino Médio no Ordenamento Constitucional-Legal de (1988 – 1996) - Uma Construção Histórica**. Programa de Pós-Graduação em Educação – Faculdade de Educação – UFRGS. Porto Alegre, 2005. (Projeto de Dissertação de Mestrado).

MONTEIRO, A. R. O Pão do Direito à Educação... **Educação e Sociologia**, Campinas, v. 24, n. 84, set.2003. p. 763-789. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 04 set. 2008.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

**JACQUELINE MARCELA VILLAFUERTE BITTENCOURT**

Doutoranda da PPGEdu/ FAGED/ UFRGS - Bolsista Capes  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação.  
E-mail: [jackiebt@gmail.com](mailto:jackiebt@gmail.com) ; [jaqueline.bittencourt@ufrgs.br](mailto:jaqueline.bittencourt@ufrgs.br)